



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 246/2022 van 9 november 2022

Betreft:

Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten (CO-A-2022-256)

Voorontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register (CO-A-2022-255)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Cédrine Morlière, mevrouw Nathalie Raghenon, mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op de verzoeken om advies van de heer Vincent Van Peteghem, Vice-eersteminister en minister van Financiën, bevoegd voor de Coördinatie van de fraudebestrijding (hierna "de aanvrager"), ontvangen op 03/10/2022;

Brengt op 9 november 2022 het volgend advies uit:

I. VOORWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAGEN

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande het voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten* (hierna "het voorontwerp van wet") alsook het voorontwerp van koninklijk besluit *tot wijziging van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register* (hierna "het voorontwerp van koninklijk besluit").

2. Artikel 73 van de wet van 18 september 2017 *tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten* (hierna "de antiwitwaswet")¹ bepaalt dat binnen de Algemene Administratie van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën een dienst wordt belast met het houden van een centraal register van uiteindelijke begunstigten, het zogenaamde "UBO²-register". Overeenkomstig artikel 74 van voormelde wet heeft dit register tot doel "*toereikende, accurate en actuele informatie ter beschikking te stellen over de uiteindelijke begunstigten bedoeld in artikel 4, 27°, a), van in België opgerichte vennootschappen, over de uiteindelijke begunstigten bedoeld in artikel 4, 27°, b), van fiducieën of trusts, over de uiteindelijke begunstigten bedoeld in artikel 4, 27°, c), van stichtingen en (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en over de uiteindelijke begunstigten bedoeld in artikel 4, 27°, d), van juridische constructies die vergelijkbaar zijn met fiducieën of trusts*".

3. Voormeld UBO-register werd ingevoerd in omzetting van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015³ (hierna "de Vierde Anti-Witwasrichtlijn"), die de oprichting van dergelijk centraal register in elke EU-lidstaat verplicht stelde. De doelstelling van voormelde EU-richtlijn bestaat in de verbetering van de instrumenten om het witwassen van geld tegen te gaan, aangezien illegale geldstromen de integriteit, stabiliteit en reputatie van de financiële sector evenals de interne markt van de EU dreigen te beschadigen. De Vierde Anti-Witwasrichtlijn werd gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 *tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële*

¹ De wet van 18 september 2017 voorziet in de omzetting van de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 *inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie* die de oprichting van een dergelijk register in elke lidstaat van de EU verplicht stelt.

² I.e. "Ultimate Beneficial Owners" of "Uiteindelijk begunstigten".

³ Richtlijn 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 *inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie*, OJ L 141, 5.6.2015, p. 73–117, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32015L0849>.

stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EU en 2013/36/EU (hierna "de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn").

4. Artikel 75 van de antiwitwaswet bepaalt dat de Koning is belast met het vaststellen van de wijze waarop de informatie wordt verzameld, de inhoud van de verzamelde informatie, het beheer, de toegang, het gebruik van de gegevens, de modaliteiten voor de verificatie van de gegevens, en de werking van het UBO-register. Overeenkomstig voormelde bepaling werd het koninklijk besluit van 30 juli 2018 *betreffende de werkingsmodaliteiten van het UBO-register* aangenomen, waarin onder meer het soort informatie dat moet worden meegedeeld, de wijze van verzending en toegang tot deze informatie, de mogelijkheden om af te wijken van de openbaarheid van informatie, de toezichthoudende bevoegdheden van de Thesaurie, alsook de toepasselijke sancties en de maatregelen die genomen werden met betrekking tot verwerking van de persoonsgegevens wordt vastgesteld.

5. In zijn adviezen nrs. 67.013/2 en 71.198/2 van 12 maart 2020 en 12 april 2022 wees de Raad van State er evenwel op dat, overeenkomstig het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de *Grondwet* in het kader van de verwerking van persoonsgegevens alsook met het oog op de naleving van het rechtszekerheidsbeginsel, de wezenlijke elementen van de verwerking van persoonsgegevens via het UBO-register in de antiwitwaswet dienden te worden opgenomen. De Raad van State verwees in dit verband tevens naar het advies nr. 24/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna CBPL), rechtsvoorganger van de Autoriteit, waarin zulks eveneens werd benadrukt (cf. *infra*).

6. Het ter advies voorliggende voorontwerp van wet beoogt tegemoet te komen aan voormelde opmerkingen en de wezenlijke elementen van de verwerking van persoonsgegevens via het UBO-register nader te regelen in de antiwitwaswet. Tevens zorgt het voorontwerp van wet eveneens voor de omzetting van een aantal bepalingen van Richtlijn 2019/2177/EU van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019⁴.

7. Het ter advies voorliggende voorontwerp van koninklijk besluit beoogt wijzigingen aan te brengen aan het koninklijk besluit van 30 juli 2018 en voorziet meer bepaald in de gedeeltelijke omzetting van de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn. Het voorontwerp van koninklijk besluit voorziet hierbij de volgende wijzigingen:

- precisering van het feit dat de verwerking van de gegevens van de uiteindelijke begunstigten op *elektronische* wijze plaatsvindt;

⁴ Richtlijn 2019/2177/EU van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2019 *tot wijziging van richtlijn 2009/138/EG betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf (Solvabiliteit II), richtlijn 2014/65/EU betreffende markten voor financiële instrumenten, en van richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering*, OJ L 334, 27.12.2019, p. 155–163.

- uitbreiding van de toegang tot het UBO-register;
 - het invoegen van een rechtsgrond voor de raadpleging van de logbestanden van de registratie door autoriteiten en onderworpen entiteiten te kunnen meedelen aan deze laatsten; en
 - het invoegen van de interne procedure betreffende het opleggen van administratieve geldboetes.
8. Gelet op de eerdere adviezen nrs. 24/2017, 43/2018, 125/2018, 89/2020, 81/2022 en 203/2022 betreffende het UBO-register, zal onderhavig advies zich beperken tot een analyse van de door de ter advies voorgelegde voorontwerpen aangebrachte wijzigingen en dit in zoverre deze betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAGEN

1. Wijzigingen aangebracht door het voorontwerp van wet aan de antiwitwaswet

a. Doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens via het UBO-register (art. 3 voorontwerp van wet)

9. Artikel 3 van het voorontwerp van wet beoogt in artikel 74, §1, van de antiwitwaswet tussen het eerste en het tweede lid een nieuw lid in te voegen, luidend als volgt:

"Het UBO-register verwerkt en stelt de in het eerste lid bedoelde informatie ter beschikking voor de volgende doeleinden:

1° de bescherming van het financiële stelsel middels preventie, opsporing en onderzoek van witwassen en terrorismefinanciering en de daarmee verband houdende basisdelicten, zoals corruptie, fiscale misdrijven en fraude;

2° de toepassing en de controle van de verplichtingen inzake embargo's, bevrozingen van tegoeden en andere beperkende maatregelen bedoeld in de resoluties aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in het kader van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, bedoeld in de Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten en bedoeld in andere wettelijke bepalingen;

3° de transparantie van de juridische entiteiten en juridische constructies bedoeld in paragraaf 1, eerste lid;

4° de identificatie en verificatie van uiteindelijke begunstigen bedoeld in paragraaf 1, eerste lid en in andere wettelijke bepalingen".

10. Uit de Memorie van toelichting blijkt dat de aanvrager door middel van voormelde in te voegen bepaling de **doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens via het register van**

uiteindelijk begunstigen duidelijk beoogt af te bakenen zoals vereist door de regels inzake gegevensbescherming.

11. Overeenkomstig artikel 5.1.b) van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens immers enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen deze persoonsgegevens vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.
12. De CBPL had er in haar advies nr. 24/2017 reeds op gewezen dat huidig artikel 74, §1 van de antiwitwaswet geen precieze finaliteitsafbakening inhoudt en dat de formulering van voormelde bepaling onder meer het hergebruik van de verzamelde gegevens voor andere doeleinden dan de preventie van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme niet expliciet uitsluit. Deze beval de aanvrager destijds bijgevolg aan *"om de essentiële elementen betreffende het UBO-register afdoende duidelijk te regelen in het voorontwerp"*⁵, teneinde te beantwoorden aan de vereisten van artikel 8 EVRM in samenhang gelezen met artikel 22 Grondwet.
13. Overeenkomstig overweging 2 van de Vierde Anti-Witwasrichtlijn kunnen *"[d]e soliditeit, integriteit en stabiliteit van kredietinstellingen en financiële instellingen en het vertrouwen in het financiële stelsel als geheel [...] ernstig in gevaar worden gebracht door de pogingen van criminelen en hun medeplichtigen om de herkomst van de opbrengsten van misdrijven te verhullen of rechtmatig of onrechtmatig verkregen gelden voor terroristische doeleinden te gebruiken"*. Overweging 14 van voormelde richtlijn stelt dat *"[d]e noodzaak van nauwkeurige en actuele informatie over de uiteindelijk begunstigde [...] een bepalende factor [is] bij het opsporen van criminelen die hun identiteit anders achter een vennootschapsrechtelijke structuur kunnen verbergen. Daarom moeten de lidstaten ervoor zorgen dat entiteiten opgericht op hun grondgebied overeenkomstig het nationale vennootschapsrecht, naast de basisgegevens zoals naam en adres van de vennootschap en het bewijs van oprichting en juridische eigendom, adequate, accurate en actuele informatie verkrijgen en bijhouden betreffende hun uiteindelijk begunstigen. Met het oog op meer transparantie en om misbruik van juridische entiteiten tegen te gaan, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat informatie over de uiteindelijk begunstigen in volledige overeenstemming met het Unierecht wordt bewaard in een centraal register dat zich buiten de vennootschap bevindt"*.
14. Teneinde te bepalen of de door het voorontwerp van wet gedefinieerde doeleinden als welbepaald en gerechtvaardigd in de zin van artikel 5.1.b) van de AVG kunnen worden beschouwd, dient te worden nagegaan of deze afdoende nauwkeurig zijn omschreven alsook conform het bepaalde in de Anti-Witwasrichtlijnen. In dit verband dient er evenwel op te worden gewezen dat voormelde

⁵ Cf. advies nr. 24/2017 van 24 mei 2017, <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-24-2017.pdf>, randhrs. 17-18.

richtlijnen minimale harmonisatievereisten bevatten en een eerder ruime appreciatiemarge toekennen aan de lidstaten.

15. De Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (hierna EDPS) wees er in zijn advies nr. 01/2017 betreffende het ontwerp van Vijfde Anti-Witwasrichtlijn op "*bezorgd [te zijn] over het feit dat de wijzigingen, naast de bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering, ook andere beleidsdoelstellingen meebrengen die niet duidelijk geïdentificeerd lijken te zijn*"⁶.
16. De Autoriteit stelt in dit verband vast dat de onder 1°, 3° en 4° vermelde doeleinden gebaseerd zijn op de bepalingen en bewoordingen van de Vierde en Vijfde Anti-Witwasrichtlijn.
17. Wat betreft het onder 3° vermelde doeleinde ("*de transparantie van de juridische entiteiten en juridische constructies bedoeld in paragraaf 1, eerste lid*"), is de Autoriteit van oordeel dat deze te vaag is geformuleerd. De vraag rijst meer bepaald ten aanzien van wie - welke personen, instellingen en/of diensten - men transparantie wil garanderen en om welke redenen. Het verdient aanbeveling zulks te preciseren in voormelde bepaling.
18. Ook wat betreft het onder 4° vermelde doeleinde ("*de identificatie en verificatie van uiteindelijke begunstigen bedoeld in paragraaf 1, eerste lid en in andere wettelijke bepalingen*") wijst de Autoriteit erop dat deze in de huidige formulering niet afdoende nauwkeurig is omschreven teneinde de betrokkenen toe te laten op basis van de formulering te begrijpen welke verwerkingen van persoonsgegevens precies noodzakelijk zijn teneinde de vooropgestelde doeleinde te verwezenlijken. Meer bepaald rijst de vraag wat wordt bedoeld met de "*verificatie van uiteindelijke begunstiger*". Het verdient aanbeveling nader toe te lichten wie in dit verband wat kan verifiëren.
19. Wat betreft het onder 2° vermelde doeleinde (*i.e.* "*de toepassing en de controle van de verplichtingen inzake embargo's, bevrozingen van tegoeden en andere beperkende maatregelen bedoeld in de resoluties aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in het kader van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, bedoeld in de Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten en bedoeld in andere wettelijke bepalingen*"), stelt de Autoriteit vast dat deze doeleinde niet is opgenomen in de Anti-Witwasrichtlijnen. De aanvrager preciseert in dit verband in de Memorie van toelichting dat de Vijfde Anti-witwasrichtlijn een uitbreiding van de doeleinden toelaat. Deze verwijst in dit verband naar overweging 35 van deze richtlijn, dat bepaalt dat "*de lidstaten echter in staat [moeten] zijn wettelijk te voorzien in de verwerking van de informatie over uiteindelijk begunstigen, met inbegrip van persoonsgegevens, voor andere doeleinden, indien zulke verwerking beantwoordt aan een doelstelling van algemeen*

⁶ Uittreksel uit de Nederlandstalige samenvatting van voormeld advies: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-02-02_opinion_aml_ex_summ_nl.pdf, §3.

belang en in een democratische samenleving een maatregel vormt die noodzakelijk is en evenredig is aan het nagestreefde doel".

b. Categorieën van persoonsgegevens, bewaartermijn en (categorieën van) ontvangers (art. 4 voorontwerp van wet)

20. Artikel 4 van het voorontwerp van wet beoogt, overeenkomstig de opmerkingen geformuleerd door de Raad van State in zijn advies nr. 71.198/2 van 12 april 2022 alsook de eerdere adviezen van de Autoriteit, de overige wezenlijke elementen van de verwerking van persoonsgegevens via het UBO-register op te nemen in de *wet*.

21. Ten eerste beoogt voormelde bepaling in ontworpen artikel 75, §1 van de antiwitwaswet de via het UBO-register verwerkte **(categorieën van) persoonsgegevens** op te nemen. De ontworpen bepaling luidt meer bepaald als volgt:

"§ 1. Het UBO-register verzamelt en verwerkt de volgende categorieën van persoonsgegevens van uiteindelijke begunstigden bedoeld in artikel 74, § 1, eerste lid:

1° de identificatiegegevens;

2° de contact- en verblijfsgegevens;

3° de categorie van uiteindelijke begunstigde waartoe hij behoort;

4° de aard en omvang van het door hen gehouden economisch belang of zeggenschap.

De informatie wordt op elektronische wijze aan het UBO-register meegedeeld overeenkomstig artikel 1:35 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen".

22. De voormelde categorieën van persoonsgegevens worden, zoals voorheen reeds het geval was, nader gepreciseerd in artikel 3, §1 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018, op basis van de machtiging vervat in ontworpen artikel 75, §1, vierde lid van de antiwitwaswet.

23. In dit verband dient erop te worden gewezen dat artikel 22 *Grondwet* de wetgever verbiedt om af te zien van de mogelijkheid om zelf te bepalen welke inmengingen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen beknotten⁷. Een delegatie aan de Koning is evenwel "*niet*

⁷ Advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 van de Raad van State gegeven over een over een voorontwerp van wet *tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG, Parl.St. Kamer, 54-3185/001, blz. 121-122.*

Zie in dezelfde zin volgende adviezen van de Raad van State:

- Advies 26.198/2, op 2 februari 1998 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 december 1998 *tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 49-1566/1, p. 108;*
- Advies 33.487/1/3 van 18 en 20 juni 2002 betreffende een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 augustus 2002 *houdende maatregelen inzake gezondheidszorg, Parl.St. Kamer 2002-03, nr. 2125/2, p. 539;*

in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd⁸".

24. De Autoriteit stelt evenwel vast dat bepaalde (categorieën van) persoonsgegevens zoals deze zijn omschreven in artikel 4 van het voorontwerp van wet en ontworpen artikel 75, §1 van de antiwitwaswet eerder ruim zijn en een grote marge voor invulling laten aan de uitvoerende macht. Hierbij wordt in het bijzonder verwezen naar de categorie "*identificatiegegevens*".
25. De Autoriteit wijst er in dit verband op dat de Vierde Anti-Witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn, zelf geen exhaustieve oplijsting bevat van de (categorieën van) persoonsgegevens die de lidstaten dienen te verzamelen en op te nemen in het centraal register van uiteindelijke begunstigden. Artikel 30, lid 1 van voormelde richtlijn bepaalt enkel dat "*[d]e lidstaten er [dienen voor te] zorgen dat binnen hun grondgebied opgerichte vennootschappen en andere juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over wie hun uiteindelijk begunstigden zijn, inwinnen en bijhouden, waaronder detailgegevens over de door de uiteindelijk begunstigden gehouden economische belangen*". Artikel 30, lid 5 preciseert verder dat "*[d]e onder c) bedoelde personen (i.e. "elk lid van de bevolking") ten minste toegang [krijgen] tot de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang*".
26. De EDPS wees er in zijn advies van 4 juli 2013 met betrekking tot de categorieën van persoonsgegevens op dat "*[s]ince data that allow identifying a natural person can be the name, as well as some biometric data or an identification number, more specification is needed. The EDPS therefore recommends listing in a substantive provision of the proposed Directive which identification data should be collected on the beneficial owner, also when no trust is involved or, at the very least, introducing an obligation for the Member States to issue precise rules as to which data should or should not be collected by the obliged entities on the beneficial owner*"⁹.
27. In aansluiting op voorgaande wijst de Autoriteit erop dat het aangewezen is in het voorontwerp van wet - of ten minste in de Memorie van toelichting - aan te geven welke persoonsgegevens in

• Advies 37.765/1/2/3/4, op 4 november 2004 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 27 december 2004, *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1437/2.

⁸ Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; Arrest 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.; Advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april 2018, punt 2.2.

⁹ EDPS, Opinion of 4 July 2013, https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/13-07-04_money_laundering_en.pdf, p. 19, nrs. 83-84. De Autoriteit onderlijnt.

geen geval kunnen worden verzameld en opgenomen in het UBO-register. Het verdient tevens aanbeveling te preciseren dat de in het koninklijk besluit opgelijste (categorieën van) persoonsgegevens als een exhaustieve lijst dienen te worden beschouwd.

28. Ten tweede beoogt artikel 4 van het voorontwerp van wet tevens in ontworpen artikel 75, §1, derde lid van de antiwitwaswet de **bewaartermijn** vast te stellen van de gegevens opgenomen in het UBO-register.
29. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (beginsel van opslagbeperking).
30. Ontworpen artikel 75, §1, derde lid van de antiwitwaswet stelt: *"De informatie bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, en elke informatie en elk document ontvangen door het UBO-register wordt gedurende een periode van tien jaar bewaard vanaf de dag van het verlies van de rechtspersoonlijkheid van de entiteiten bedoeld in artikel 74, § 1, eerste lid, of de definitieve stopzetting van hun activiteiten"*¹⁰. De aanvrager preciseert in de Memorie van toelichting dat voormelde termijn overeenstemt met de reeds bestaande werkwijze van het register, zoals bepaald in het koninklijk besluit van 30 juli 2018.
31. De Autoriteit stelt vast dat artikel 30, lid 10, van de Vierde Anti-Witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn, wat betreft de bewaartermijn bepaalt dat "[d]e in lid 1 bedoelde informatie minimaal vijf jaar en maximaal tien jaar nadat de vennootschap of andere juridische entiteit uit het register is geschrapt, toegankelijk [blijft] via de nationale registers en via het systeem van gekoppelde registers". Voormelde richtlijnen verlenen bijgevolg een zekere appreciatiemarge aan de lidstaten wat betreft de opslagperiode van de persoonsgegevens betreffende de uiteindelijke begunstigden. De Autoriteit wijst er vooreerst op dat het aanbeveling verdient in het voorontwerp van wet te preciseren dat het een *maximale* bewaartermijn betreft. Overeenkomstig het beginsel van opslagbeperking vervat in artikel 5.1.e) AVG dienen persoonsgegevens immers te worden verwijderd zodra de doeleinde(n) waarvoor deze werden verzameld, werd(en) verwezenlijkt. Verder stelt de Autoriteit vast dat noch uit de tekst van het voorontwerp van wet, noch uit de Memorie van toelichting blijkt waarom wordt geopteerd voor een (maximale) bewaartermijn van *tien* jaar en om welke reden de aldus vastgestelde termijn noodzakelijk zou zijn voor de verwezenlijking van de doeleinden voor dewelke de betrokken gegevens worden verwerkt, zoals vereist door artikel 5.1.e) AVG. De Autoriteit sluit niet uit dat dit te maken heeft met de bestaande verjaringstermijnen inzake (financiering van) terrorisme. De in

¹⁰ De Autoriteit onderlijnt.

ontworpen artikel 75, §1 van de antiwitwaswet opgenomen bewaartermijn van tien jaar dient evenwel uitdrukkelijk te worden gemotiveerd en het is verder aangewezen deze verantwoording - onder meer met het oog op transparantie ten aanzien van de betrokkenen - ten minste op te nemen in de Memorie van toelichting.

32. Artikel 4 van het voorontwerp van wet beoogt ten derde in ontworpen artikel 75, §2 van de antiwitwaswet **de (categorieën van) ontvangers** op te lijsten die toegang kunnen krijgen tot de persoonsgegevens vervat in het UBO-register. Het betreft meer bepaald:

"1° de bevoegde autoriteiten gedefinieerd in artikel 4, 17°/1;

2° de autoriteiten bevoegd voor de toepassing en de controle van de verplichtingen inzake embargo's, bevrozingen van tegoeden en andere beperkende maatregelen bedoeld in de resoluties aangenomen door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in het kader van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, bedoeld in de Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten en bedoeld in andere wettelijke bepalingen;

3° autoriteiten die uitgaan van de federale overheid of de Gemeenschappen en Gewesten belast met het opsporen of controleren van uiteindelijke begunstigden, zoals gedefinieerd in Europese Verordeningen, in artikel 4, 27° van deze wet of in andere wettelijke bepalingen, om te voldoen aan de verplichtingen die op hen rusten krachtens deze Verordeningen en wettelijke bepalingen;

4° de onderworpen entiteiten bedoeld in artikel 5, §§ 1 en 2;

5° elk lid van de bevolking¹¹;

6° elke natuurlijke en rechtspersoon."

33. Wat betreft voormelde oplijsting van de (categorieën van) ontvangers, stelt de Autoriteit vast dat deze op bepaalde punten minder nauwkeurig geformuleerd is dan de lijst van ontvangers die overeenkomstig artikel 30 van de Vierde Antiwitwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de Vijfde Witwasrichtlijn, toegang dienen te krijgen tot de informatie vervat in het UBO-register. Voormelde bepaling stelt immers:

¹¹ De Autoriteit wijst erop dat met betrekking tot de (categorieën van) ontvangers bedoeld in artikel 30, lid 5 van de richtlijn en ontworpen artikel 75, §2, 5° van de antiwitwaswet - (met name de toegang tot de gegevens vervat in het UBO-register voor "elk lid van de bevolking") momenteel voor het Hof van Justitie van de Europese Unie de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 hangende zijn. Voormelde zaken betreffen meer bepaald een aantal prejudiciële vragen gesteld door de *tribunal d'arrondissement de Luxembourg* (rechter van eerste aanleg te Luxemburg) betreffende onder meer de overeenstemming van de Anti-Witwasrichtlijnen met de bepalingen van de AVG. Er dient wat dit betreft te worden op gewezen dat de advocaat-generaal G. Pitruzzella in zijn conclusie d.d. 20 januari 2022 aangeeft van oordeel te zijn dat artikel 30, lid 5, tweede alinea, van de Vierde Witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de Vijfde Witwasrichtlijn, ongeldig is voor zover het bepaalt dat elk lid van de bevolking toegang krijgt tot "ten minste" de daar genoemde gegevens, waardoor andere gegevens over de uiteindelijk begunstigden dan de in die alinea genoemde toegankelijk worden voor elk lid van de bevolking.

"De lidstaten zorgen ervoor dat de informatie over de uiteindelijk begunstigde in alle gevallen toegankelijk is voor:

- a) de bevoegde autoriteiten en de FIE's, zonder enige beperking;*
- b) de meldingsplichtige entiteiten, in het kader van het cliëntenonderzoek overeenkomstig hoofdstuk II;*
- c) elk lid van de bevolking.*

De onder c) bedoelde personen krijgen toegang tot ten minste de naam, de geboortemaand en het geboortjaar, de woonstaat en de nationaliteit van de uiteindelijk begunstigde, alsmede tot de aard en omvang van het door de uiteindelijk begunstigde gehouden economische belang.

De lidstaten kunnen onder in het nationale recht vast te stellen voorwaarden toegang verlenen tot aanvullende informatie aan de hand waarvan de uiteindelijk begunstigde kan worden geïdentificeerd. Die aanvullende informatie omvat ten minste de geboortedatum of de contactgegevens, overeenkomstig de regels inzake gegevensbescherming."

34. De Autoriteit stelt vast dat wat betreft de toegang van de "meldingsplichtige entiteiten", in ontworpen artikel 75, §2 van de antiwitwaswet niet wordt vermeld dat deze toegang hebben tot de betrokken gegevens "in het kader van het cliëntenonderzoek" (cf. art. 30 Vierde Anti-Witwasrichtlijn). Het verdient aanbeveling zulks te preciseren.

2. Wijzigingen aangebracht door het voorontwerp van koninklijk besluit aan het koninklijk besluit van 30 juli 2018

a) Toegang en weigering van de toegang tot het UBO-register (art. 10, §4 voorontwerp van koninklijk besluit)

35. Artikel 10, 5° van het voorontwerp van koninklijk besluit vult artikel 10 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 aan met een nieuwe § 4 die de mogelijkheid voorziet voor de Administratie van de Thesaurie om in bepaalde gevallen de toegang tot de informatie betreffende de uiteindelijke begunstigten vervat in het UBO-register te weigeren. De ontworpen bepaling luidt als volgt:

"§ 4. De Administratie van de Thesaurie kan de aanvraag weigeren wanneer zij vaststelt of vermoedt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de doelstellingen in paragraaf 3, tweede en derde lid, of wanneer het verlenen van toegang disproportioneel is voor de grondrechten van de uiteindelijke begunstigde, met name het recht op privacy en bescherming van persoonsgegevens.

Wanneer de Administratie van de Thesaurie de aanvraag weigert, kan de persoon bedoeld in paragraaf 1, die overeenkomstig deze paragraaf de aanvraag indiende, binnen een termijn van

twee maanden vanaf de ontvangst van de beslissing tot weigering, een schriftelijk verzoek tot herziening van deze beslissing voorleggen aan de Administratie van de Thesaurie en dit op elektronische wijze. De natuurlijke persoon die niet over de nodige informaticamiddelen beschikt, kan zijn verzoek indienen op papier via aangetekende zending. Hij kan ook steeds verzoeken om mondeling gehoord te worden. De Administratie van de Thesaurie neemt een definitieve beslissing na een onderzoek van het verzoek tot herziening. De Minister kan voor de toepassing van dit lid aanvullende modaliteiten en procedureregels bepalen”.

36. In het Verslag aan de Koning stelt de aanvrager dat voormelde paragraaf beoogt te verduidelijken *om welke redenen* de Administratie van de Thesaurie een aanvraag tot toegang kan weigeren.
37. De Autoriteit wijst erop dat overweging 28 van de Vijfde Anti-witwasrichtlijn wat dit betreft stelt dat “[d]e criteria en voorwaarden voor het verlenen van toegang bij verzoeken om informatie over de uiteindelijk begunstigten (...) voldoende nauwkeurig [moeten] zijn en in overeenstemming met de doelstellingen van deze richtlijn”¹².
38. De Autoriteit stelt in dit verband evenwel vast dat noch het voorontwerp van koninklijk besluit noch het voorontwerp van wet dan wel de bestaande wetgeving duidelijke criteria of voorwaarden bevatten die toelaten te bepalen in welke gevallen de toegang dient te worden geweigerd. Er wordt immers niet nader verduidelijkt in welke gevallen het verlenen van toegang “disproportioneel [zou zijn] voor de grondrechten van de uiteindelijk begunstigde, met name het recht op privacy en bescherming van persoonsgegevens”. De loutere vermelding van dit laatste criterium leidt ertoe dat een zeer ruime appreciatiemarge wordt toegekend aan de Administratie van de Thesaurie voor wat betreft het al dan niet toekennen van de toegang. Hoewel deze beoordeling uiteraard geval per geval dient te gebeuren en de administratie bijgevolg over een zekere appreciatiemarge dient te beschikken, is de huidige formulering te vaag teneinde afdoende rechtsbescherming te bieden en te beantwoorden aan het bepaalde in (overweging 28 van) de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn.
39. Bovendien dient erop te worden gewezen dat de betrokken bepaling de uitvoering beoogt van artikelen 30, lid 9 en 31, lid 7 *bis* van de Vierde Antiwitwasrichtlijn, zoals respectievelijk vervangen en ingevoegd door de Vijfde Antiwitwasrichtlijn, die bepalen dat de lidstaten in uitzonderlijke, in nationaal recht vast te stellen omstandigheden kunnen voorzien in een uitzondering op het recht van toegang indien zulks “de uiteindelijk begunstigde blootstelt aan een onevenredig risico, een risico op fraude, ontvoering, chantage, afpersing, pesterijen, geweld of intimidatie of indien de uiteindelijk begunstigde minderjarig of anderszins handelingsonbekwaam is, per geval voorzien in

¹² De Autoriteit onderlijnt.

een uitzondering op die toegang voor alle of een gedeelte van de informatie over de uiteindelijk begunstigde". De Autoriteit stelt in dit verband evenwel vast dat de ontworpen bepaling een strikter toepassingsgebied heeft dan de bepaling van de richtlijn waarvan het de uitvoering is. Met name bepaalt deze laatste op nauwkeurigere wijze welke omstandigheden en risico's in overweging dienen te worden genomen bij de behandeling van een aanvraag tot toegang tot het centraal register van uiteindelijke begunstigten.

40. Het voorontwerp van koninklijk besluit dient bijgevolg te worden aangevuld op dit punt en dient nauwkeurigere criteria en voorwaarden vast te stellen voor het toekennen dan wel weigeren van de toegang tot de gegevens vervat in het UBO-register.
41. De Autoriteit stelt tot slot, op basis van de bewoordingen van ontworpen artikel 10, §1 van het koninklijk besluit alsook de toelichting vervat in het Verslag aan de Koning, vast dat het voorontwerp van koninklijk besluit de mogelijkheid tot weigering van de toegang uitsluitend lijkt te voorzien voor wat betreft de aanvragen tot toegang tot de gegevens vervat in het UBO-register betreffende de uiteindelijke begunstigten van trusts en soortgelijke juridische constructies. Nochtans maakt de richtlijn het mogelijk (cf. art. 30, lid 9 Vierde Anti-Witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn) dergelijke weigering eveneens te voorzien voor de informatie betreffende de uiteindelijke begunstigten van alle juridische entiteiten. De vraag rijst waarom er niet werd voor geopteerd om deze mogelijkheid - die een bescherming biedt van de rechten en vrijheden van de betrokkenen en ervoor zorgt dat de toegang enkel wordt verleend in die gevallen waarin deze transparantie als evenredig kan worden beschouwd met het recht op gegevensbescherming van de betrokkenen - te voorzien voor de informatie betreffende alle entiteiten.
42. Bijgevolg dient de mogelijkheid tot weigering van een aanvraag tot toegang zoals deze in het voorliggende voorontwerp van koninklijk besluit is voorzien voor wat betreft de trusts, tevens te worden opgenomen voor wat betreft de vennootschappen en andere juridische entiteiten.
43. In dit verband wijst de Autoriteit erop dat overeenkomstig overweging 34 van de Vijfde Antiwitwasrichtlijn "*[i]n alle gevallen, zowel wat vennootschappen en andere juridische entiteiten als trusts en soortgelijke juridische constructies betreft, moet worden gestreefd naar een goed evenwicht tussen het algemeen openbaar belang van het voorkomen en witwassen van geld en de financiering van terrorisme enerzijds en de grondrechten van de betrokkenen anderzijds*"¹³.

¹³ De Autoriteit onderlijnt.

44. Dit wordt tevens benadrukt door advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie G. Pitruzella in zijn conclusie in de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20 d.d. 20 januari 2022, waarbij deze stelt dat "[z]oals blijkt uit overwegingen 30, 31, 32 en 33 van richtlijn 2018/843, de bij deze richtlijn ingevoerde wijziging van artikel 30 van richtlijn 2015/849 – en met name de daarin geboden mogelijkheid van toegang tot de informatie over de uiteindelijk begunstigten voor 'elk lid van de bevolking' zonder dat welk belang dan ook hoeft te worden aangetoond – [is] beoogd om een hogere mate van transparantie (...) te bevorderen, met als belangrijkste doelstelling een omgeving te creëren die minder gemakkelijk kan worden gebruikt om geld wit te wassen en terrorisme te financieren (...). Hoewel de bij richtlijn 2018/843 in richtlijn 2015/849 aangebrachte wijzigingen primair de bovengenoemde doelstelling hebben gehad om een grotere transparantie te bevorderen, wordt in overweging 34 van eerstgenoemde richtlijn uitdrukkelijk erkend dat moet worden gestreefd naar een goed evenwicht tussen het algemeen openbaar belang van de voorkoming van het witwassen van geld en terrorismefinanciering enerzijds en de grondrechten van de betrokkenen anderzijds. Zo zijn, zoals blijkt uit overweging 36 van richtlijn 2018/843, in richtlijn 2015/849 – onder de bovengenoemde in artikel 30, lid 9, van deze richtlijn vastgelegde voorwaarden – uitzonderingen op de openbaarmaking van informatie over uiteindelijk begunstigten via de registers en op de toegang van de leden van bevolking tot zulke informatie vastgesteld, teneinde voor een evenredige en evenwichtige benadering te zorgen en met name het recht op een privéleven en op bescherming van persoonsgegevens te waarborgen"¹⁴.

b) Logbestanden van de registratie van de raadplegingen van het UBO-register (art. 12, 2° voorontwerp van koninklijk besluit)

45. Artikel 12, 2° van het voorontwerp van koninklijk besluit voegt een artikel 12, §2 in het koninklijk besluit van 30 juli 2018 dat een rechtsgrond beoogt te vormen om de logbestanden van de registratie van de raadplegingen door autoriteiten en onderworpen entiteiten te kunnen meedelen aan deze laatsten. De ontworpen bepaling luidt als volgt:

"§ 2. De logbestanden van de registratie van de raadpleging bedoeld in artikel 15, § 2, kunnen maandelijks op elektronische wijze ter beschikking gesteld worden van de personen bedoeld in paragraaf 1 voor wat betreft hun eigen raadplegingen. Zij doen hiertoe op elektronische wijze een aanvraag bij de Administratie van de Thesaurie. Deze aanvraag bevat alle nodige informatie die aantoonst dat de aanvrager gerechtigd is om de logbestanden op te vragen. De logbestanden worden door deze personen uitsluitend gebruikt om te controleren of de verwerking rechtmatig is, voor interne controles en ter waarborging van de integriteit en de beveiliging van de persoonsgegevens.

¹⁴ HvJ-EU, conclusie advocaat-generaal G. Pitruzella d.d. 20 januari 2022, ECLI:EU:C:2022:43, nrs. 60-62, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=252461&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&oc=c=first&part=1&cid=587708>. De Autoriteit onderlijnt.

Deze personen melden aan de Administratie van de Thesaurie op elektronische wijze elke vastgestelde discrepantie of inbreuk op de toegangsrechten bedoeld in paragraaf 1, 1° tot 3° en in artikelen 6, 1° tot 2° en 7, 1° tot 2°.

46. De Autoriteit wijst erop dat voormelde bepaling onvolledig is in de mate dat deze niet bepaalt welke gegevens dienen te worden opgenomen in de logbestanden noch de vermelding oplegt van de reden waarom de raadpleging heeft plaatsgevonden. Dit laatste vereist minstens een vermelding van de categorieën van autoriteiten of entiteiten die toegang namen alsook de concrete reden van de raadpleging. Deze elementen dienen te worden toegevoegd, teneinde te verzekeren dat een behoorlijke controle op de naleving van de AVG zal kunnen worden uitgevoerd op basis van de betrokken logbestanden. Dit betreft een organisatorische en technische maatregel in uitvoering van artikel 32 van de AVG alsook artikel 56 WVG.

47. Ten tweede dient erop te worden gewezen dat het aanbeveling verdient de term "*de personen bedoeld in paragraaf 1*"¹⁵ in voormelde bepaling te vervangen door "*de autoriteiten en onderworpen entiteiten bedoeld in paragraaf 1*", teneinde onduidelijkheid te vermijden en de coherentie met de artikelen 6 en 7 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 te garanderen.

OM DEZE REDENEN

de Autoriteit,

is van oordeel dat volgende aanpassingen zich opdringen in het voorontwerp van wet en het voorontwerp van koninklijk besluit:

- nauwkeurigere formulering van de doeleinden van de verwerking van persoonsgegevens via het UBO-register, zoals opgenomen in ontworpen artikel 74, §1, van de antiwitwaswet (overwegingen 9-20);
- precisering van de verantwoording van de vastgestelde bewaartermijn van tien jaar voor wat betreft de persoonsgegevens van uiteindelijke begunstigden vervat in het UBO-register, zoals opgenomen in ontworpen artikel 75, §1 van de antiwitwaswet en zulks in het licht van het bepaalde in artikel 30, lid 10, van de Vierde Anti-Witwasrichtlijn, zoals gewijzigd door de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn, alsook het in artikel 5.1.e) AVG vervatte beginsel van opslagbeperking (overwegingen 28-31);

¹⁵ De Autoriteit onderlijnt.

- nauwkeurigere formulering van de (categorieën van) ontvangers van de persoonsgegevens vervat in het UBO-register, overeenkomstig het bepaalde in de Vierde en Vijfde Anti-Witwasrichtlijn (overwegingen 32-34);
- het vaststellen van voldoende nauwkeurige criteria en voorwaarden voor het verlenen of weigeren van de toegang bij verzoeken om informatie over de uiteindelijk begunstigten alsook het voorzien van de mogelijkheid tot weigering van de toegang voor de vennootschappen en andere juridische entiteiten, overeenkomstig het bepaalde in overweging 28 en artikelen 30, lid 9 en 31, lid 7 *bis* van de Vierde Anti-Witwasrichtlijn, zoals respectievelijk vervangen en ingevoegd ? door de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn (randnummers 35-44); en
- vervolledigen van ontworpen artikel 12, §2 van het koninklijk besluit van 30 juli 2018 betreffende de logbestanden van de registratie van de raadplegingen van het UBO-register (overwegingen 45-47).

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur